Comisión de Seguridad Social
Carpeta Nº 3336 de 2018

Versión Taquigráfica N° 1890 de 2018

APORTES AL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (BPS)

Modificación a la Ley N° 16.713

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 16 de octubre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Graciela Matiauda Espino.
MIEMBROS:	Señores Representantes Álvaro Dastugue y Washington Silvera.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Pablo D. Abdala.
INVITADOS:	Cra. Elvira Domínguez, en su calidad de Representante del Sector Empresarial del Directorio del BPS; acompañada por los doctores Miguel Pezzutti y Pablo Barreiro Villabona y el asesor Javier Verdino.
SECRETARIA:	Señora Pamela Klappenbach.
PROSECRETARIO:	Señor Héctor Amegeiras.

SEÑORA PRESIDENTA (Graciela Matiauda).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Seguridad Social tiene mucho gusto en recibir a la representante del sector empresarial en el Directorio del Banco de Previsión Social, contadora Elvira Domínguez; al doctor Miguel Pezzutti; al asesor Javier Verdino y al doctor Pablo Barreiro Villabona, quienes nos brindarán su opinión sobre el proyecto de ley relativo a “Aportes al Banco de Previsión Social”.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- Agradecemos la oportunidad que nos dan de exponer nuestra posición.

Quien habla, como representante de los empresarios en el Directorio del Banco de Previsión Social, debió haberlo hecho en aquel ámbito, pero no hubo oportunidad, porque este proyecto no pasó por el organismo. En el Directorio del Banco de Previsión Social, que es un órgano plural, se potencia y permanentemente se habla de las ventajas del diálogo social. Pero, lamentablemente, en estos últimos años, ese diálogo social se ha violentado. Durante muchos años, se trabajó con una relativa coherencia. Si bien teníamos nuestras discusiones, los temas pasaban por el Directorio.

Voy a poner tres ejemplos, de los últimos meses, que tienen impacto en el Banco de Previsión Social y que no pasaron por la mesa del Directorio. Tal vez algunos directores hayan tomado contacto con estos proyectos; no así la representación empresarial, ya que no se trabajaron en el ámbito del Directorio.

Uno de ellos es un acuerdo -que al final se pasó al Directorio- que se firmó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre las cámaras empresariales de la construcción, el Sunca y dos representantes del Banco de Previsión Social: los directores Gabriel Lagomarsino, que es el vicepresidente, y Álvaro Nodale. ¿Qué acordaron? Un aumento de 0,4% en el aporte patronal al aporte unificado de la construcción, para evitar corregir la fórmula de cálculo de la licencia y del aguinaldo de la construcción, que hace dos años detectamos que se estaba liquidando mal. Este es un tema muy importante, que tiene impacto no solo en el empresariado. Desconocieron la representatividad que nos da la Ley Nº 16.241 -que establece un andamiaje muy complejo para llegar a las elecciones de los representantes sociales-, ya que articularon directamente con las cámaras empresariales y el Sunca y no con los representantes de los trabajadores y de los empresarios, que somos quienes debemos defender los intereses del Banco de Previsión Social y, sobre todo, sus números.

Otro ejemplo tiene que ver con el Fondo de Insolvencia Patronal, que será gestionado y administrado por el Banco de Previsión Social, lo que nos obligará a invertir muchos recursos en programación. Tampoco pasó por el Directorio del Banco de Previsión Social. Tiene media sanción en la Cámara de Diputados; esperamos que en el Senado se puedan introducir algunas variantes y que no se apruebe así. Este proyecto de ley establece un aumento al aporte patronal del 0,025%. En la prensa se ha dicho que es neutro porque, a su vez, habrá una reducción del 1,025% del aporte al Fondo de Reconversión Laboral. Pero de esa ley nadie habla ni está planteado que se vaya a hacer el decreto. Lo cierto es que hoy tenemos un proyecto de ley -que están apurados por aprobar- que consagra un aumento de un 0,025% del aporte patronal.

El último ejemplo es el de esta iniciativa, que es pura y exclusivamente del Banco de Previsión Social e implica la interpretación de normas. Tampoco se discutió en el ámbito del Directorio. Desde hace doce años, cuando los empresarios recurren la nominalización o el criterio de lo devengado frente al percibido, votamos en forma negativa, porque la normativa vigente así lo establece. Sin embargo, no tuvieron ni la delicadeza de consultarnos antes de presentar este proyecto de ley, que tiene muchos problemas. Nuestros asesores legales, doctores Miguel Pezzutti y Pablo Barreiro Villabona, se expedirán al respecto.

SEÑOR PEZZUTTI (Miguel).- Agradecemos la generosa recepción que nos han dado. Nuestra exposición sobre el proyecto de ley pretenderá abordar los dos puntos planteados: por un lado, la nominalización y, por otro, la modificación con el criterio temporal del hecho generador en las contribuciones especiales de seguridad social. Haré hincapié en el tema de la nominalización, con una breve referencia introductoria.

Para ubicarse en estos temas lo primero que hay que tener en cuenta es que estamos en materia de derecho tributario y derecho administrativo. Ciertamente, los principios de la seguridad social son fundamentales. Todos admitimos como un fundamento esencial del Estado social de derecho la vigencia y la efectividad de los derechos sociales, pero también debe considerarse que, cuando se regulan normas relativas a aportes a la seguridad social, lo que se hace es regular aspectos tributarios, y cuando se habla del procedimiento administrativo para la determinación de esos tributos, estamos frente a normas de derecho administrativo. Esto es muy importante porque los principios que apoyan esas soluciones tienen que ser coherentes con el sistema.

Por ende, en el proyecto de ley visualizamos algunos problemas, en particular, en lo que refiere a la nominalización. Trataré de ser lo más breve posible y, si no soy claro, les agradezco que me lo indiquen.

¿De qué supuesto parte el proyecto de ley remitido? Surge del mensaje del Poder Ejecutivo, en lo que figura con el título "Antecedentes". La situación de hecho, disparadora de la preocupación del Poder Ejecutivo, es que en oportunidad de verificarse la existencia de trabajadores dependientes en situación irregular ante el Banco de Previsión Social, este instituto revela, en muchos casos, el pago de sueldos a los trabajadores, sin descuentos legales. Es decir que hay una situación de hecho a partir de la consideración de trabajadores dependientes en situación irregular.

¿En qué consiste la nominalización? En algún momento tratamos de explicarlo desde una perspectiva muy gráfica. Consiste en partir del supuesto de que si alguien paga $ 100 y no hace los descuentos, se genera una ficción consistente en atribuir a ese pago un valor mayor. ¿Cuánto mayor? Tanto como sea necesario para que ese descuento llegue a dar el monto que efectivamente se pagó. Por ende, si pagué $ 100 y debía retener $ 20,

lo que hago es partir del supuesto de que debí haber pagado $ 120 y retenido $ 20, y los $ 100 quedan como una remuneración líquida.

En los hechos, la nominalización implica un aumento en la base de cálculo de las aportaciones. Por supuesto, esa es materia de reserva legal, en el marco de las disposiciones constitucionales que rigen la materia.

Ahora bien: el Poder Ejecutivo plantea que existe preocupación por situaciones irregulares ante el Banco de Previsión Social. Irregularidad es toda situación no regular. Toda situación no regular implica una discordancia entre lo que pasa en la realidad y lo que prevé la norma que debe suceder. Y eso no solo afecta situaciones de personas que incumplen voluntaria y conscientemente una disposición; una irregularidad se puede cometer por un error e, inclusive, partiendo del supuesto de que se toma una decisión legítima. El tema es que luego es resuelta por un tercero que dispone que la solución legítima era otra. O sea que puede ocurrir que el que actuó de una manera determinada no lo haya hecho necesariamente de mala fe. Esto es importante, porque situaciones irregulares pueden tener que ver con trabajadores en negro, subdeclarados, en situación de pasividad u otro beneficio incompatible con la actividad que igualmente desarrollan una actividad, cuando no pueden hacerlo. También puede haber trabajadores en situación irregular cuando la forma en que el vínculo está documentado no condice con la realidad que la Administración entiende que es la que corresponde aplicar. El ejemplo puede ser el de una empresa unipersonal, de un profesional universitario, que factura, que cobra con IVA, sobre la que en una actuación se llega a la conclusión de que existen indicios de que tiene una relación de trabajo dependiente. Entonces, si alguien, de buena fe, contrata a una empresa unipersonal, que factura, que tiene su estructura, pero hay índices que muestran que en ese vínculo no se comporta como una empresa independiente, sino como un trabajador dependiente, lo que corresponde no es aplicar el régimen de la factura, sino el establecido para los empleados dependientes. ¿Esto qué determina? Que, de aprobarse esta iniciativa, en estos casos también se aplicaría.

Lo aclaro porque el proyecto de ley es tan amplio que contraría la práctica del propio Banco de Previsión Social. La Resolución RD 13- 18, aprobada por el Directorio en el año 2011, excluyó del procedimiento de nominalización a las empresas unipersonales y profesionales universitarios.

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Siempre está hablando de dependientes?

SEÑOR PEZZUTTI (Miguel).- Sí, siempre hablando de dependientes. Cuando se planteó alguna discusión, lo que dijo el BPS fue que el monto gravado es el monto de la factura. ¿Por qué lo hace el Banco de Previsión Social, a mi juicio, adecuadamente? Porque reconoce -es importante marcarlo; es otro elemento que maneja el mensaje del Poder Ejecutivo- la histórica jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Los señores representantes advertirán que en el proyecto se mencionan tres sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre el 2000 y el 2004. No comparto la calificación de "oscilante" de la jurisprudencia. A mi juicio, en 2006, la jurisprudencia varió definitivamente el criterio, señalando que la nominalización es un procedimiento ilegítimo. Transcurrieron casi doce años y el Tribunal no varió de posición; es importante marcarlo. El mensaje del Poder Ejecutivo señala tres sentencias y el Tribunal, sobre este tema, dictó no menos de doscientas o doscientas cincuenta sentencias con el mismo criterio: no corresponde la nominalización.

Además, el proyecto afirma, por ejemplo, que hay que buscar la verdad material, porque es un principio de derecho tributario, y en eso el Poder Ejecutivo acierta: efectivamente, es así; es necesario buscar la verdad material. Sin embargo, expresa que esa verdad material indica, en los casos al inicio referidos, que el trabajador recibe en la mano el sueldo líquido, porque toda norma en materia de seguridad social dispone la obligatoriedad de los descuentos personales por la vía de la retención.

El mensaje genera una especie de presunción de verdad absoluta: cuando alguien recibe una paga, esa suma está libre de impuestos. Si quien la pagó debiendo retener no lo hizo, entonces asumió el pago por el otro. Si se aprueba esta ley se partirá del supuesto de que todo aquel que paga sin retener asume para sí el costo de los aportes.

Ustedes dirán que esta iniciativa favorece a los incumplidores, que si se aprueba este proyecto los incumplidores tienen vía libre. Estimo que no. A mi juicio, esta afirmación del Poder Ejecutivo tiene un vicio lógico: parte del presupuesto erróneo de que toda norma debe ser cumplida y de que la verdad no admite que

se incumpla, pero vivimos y convivimos con normas que se incumplen. ¿En qué consiste la estructura de una norma jurídica? En describir una situación y la consecuencia por su incumplimiento.

¿El incumplimiento de los aportes tiene sanciones específicas? Sí. La primera y más importante está en el Código Tributario: la multa. Cuando el empleador -que es agente de retención, y veremos por qué es tan importante que lo sea- no retiene los aportes, el Código Tributario establece que es solidariamente responsable del tributo que no pagó. La primera sanción, entonces, es la responsabilidad por un tributo que correspondía a otro; la segunda, ser responsable de la multa; la tercera, ser responsable por los recargos y, cuarta, ser responsable de una multa específica por haber declarado mal la historia laboral, según establece la Ley Nº 16.713.

Además, el trabajador, ante esta situación, posee dos mecanismos idóneos para protegerse. El primero y más importante: denunciar estas situaciones ante el Banco de Previsión Social. La institución tiene un sistema que funciona de acuerdo con la Ley Nº 16.244, que establece un mecanismo por el cual incluso el trabajador tiene una participación en el resultado de la sanción que se aplica a la empresa por el incumplimiento de las normas. Por esta ley, el incumplidor también puede ser sancionado específicamente.

El otro mecanismo que tiene el trabajador es la protección en caso de ser despedido por haber hecho una denuncia, situación infrecuente, porque el BPS no revela los datos de los denunciantes. Entonces, cuando hay una inspección del BPS, no se sabe si hubo una denuncia de alguien en particular.

Quiere decir que hay mecanismos para castigar y perseguir a los incumplidores, pero este proyecto agrega otro: aumentar el monto del tributo en un 20%. En los hechos, esto se transforma en una sanción adicional.

Sin pretender quitarles tiempo, quiero resumir los argumentos en los que se basó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para sostener que no correspondía la nominalización.

En primer lugar, el Tribunal establece que la nominalización es una ficción; se crea una ficción por la que se presume que quien no retiene asume el costo de la retención que no efectuó.

En segundo término, no reconoce adecuadamente que el trabajador sea un contribuyente. En este punto, hay que ser muy claro: el trabajador, en la seguridad social, de acuerdo al principio de solidaridad y al artículo 67 de la Constitución, es el sujeto principal obligado por deuda propia a los aportes. Por ende, es contribuyente. Debido a eso, el Tribunal establece que las tesis que sostienen que el trabajador sería un sujeto ajeno no son aceptables.

Finalmente, el Tribunal aplica una sanción ilegítimamente, porque no está prevista como tal. Se busca castigar una conducta, pero esa sanción no está prevista específicamente en la ley. Y esto es muy importante, porque con esta norma corremos el riesgo de generar interpretaciones inadecuadas que nos lleven a criminalizar este tipo de disposiciones.

El artículo 27 de la Ley Nº 11.496 -bastante antigua- establece que los patrones que retengan los aportes de sus empleados y no los viertan incurrirán en el delito de apropiación indebida. Si la nominalización parte del supuesto de decir: "Te pago cien porque tu sueldo real es de ciento veinte"; entonces, me quedé con veinte, aunque nunca los haya tocado. A partir de esto, se podría sostener que se crea una figura asimilable a un delito sobre una presunción absoluta o una ficción, lo que, a mi juicio, plantea cuestiones de inconstitucionalidad relativamente graves y que afectarían la vigencia de una norma de esta naturaleza.

Sobre estas bases, entendemos que el proyecto de nominalización no debería ser aprobado por el Legislativo.

SEÑOR BARREIRO VILLABONA (Pablo).- Quiero detenerme en la segunda parte del artículo; el doctor Pezzutti hizo referencia a la nominalización, y yo hablaré sobre el principio de lo devengado en el hecho generador de las contribuciones especiales de la seguridad social, cuestión que, al igual que la nominalización, tiene una posición contraria del TCA desde hace veinte años. Es decir que hace veinte años que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo adoptó una posición jurisprudencial contraria a la del Banco de Previsión Social, que es la que en estos casos se pretende transformar en ley.

Es necesario hacer algunas aclaraciones, porque en el mensaje que envía el Poder Ejecutivo hay algunas confusiones conceptuales que creo importante despejar.

En primer lugar, en el mensaje se hace referencia al hecho generador de las contribuciones especiales y, luego, a la obligación tributaria. Entonces, puede quedar la percepción equivocada de que estamos hablando de lo mismo, cuando no es así.

El artículo 24 del Código Tributario describe de forma abstracta el hecho generador; doctrinariamente, se distinguen cuatro aspectos: material, temporal, espacial y subjetivo. Cuando estos cuatro elementos se verifican en la realidad, acaece el hecho generador, lo que da nacimiento a la obligación tributaria, que es la cuantificación de la hipótesis abstracta prevista en la norma jurídica.

El hecho generador tiene cuatro aspectos, y el más importante es el material que, en el caso de las contribuciones, está dado por el beneficio, es decir que el trabajador obtiene un beneficio por ese aporte, fundamentalmente, protección ante contingencias de enfermedad, sobrevivencia y jubilación. Aparentemente, la idea que se trasunta en el proyecto -que modificaría el artículo 148 de la Ley Nº 16.713- es la modificación del aspecto temporal del hecho generador. ¿Qué es el aspecto temporal del hecho generador? El que se da cuando temporalmente nace la obligación tributaria como consecuencia de la configuración de los cuatro aspectos del hecho generador.

Históricamente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que, en caso de las contribuciones especiales de seguridad social, el hecho generador nace con la efectiva percepción del crédito laboral por parte del trabajador. Eso lo dijeron la doctrina y el TCA. En cambio, el Banco de Previsión Social ha sostenido que el hecho generador nace con el devengo, es decir, con el nacimiento del derecho, independientemente de que el trabajador haya o no percibido el crédito laboral al que tiene derecho a acceder como consecuencia de la relación de trabajo. Esto, si se quiere, es poner la discusión en un elemento, en principio, equivocado, porque no se trata del nacimiento del hecho generador, sino de la exigibilidad de la obligación tributaria. El hecho generador puede haber nacido, pero desde el punto de vista tributario no ser exigible. ¿Por qué? Porque mientras no se dé el efectivo pago del crédito laboral al trabajador, no nace una obligación fundamental que encabeza el patrono, que es retener el aporte personal. Como bien dijo el doctor Pezzutti, en la relación jurídica tributaria, según el artículo 67 de la Constitución, hay dos sujetos pasivos; el empleador y el trabajador como contribuyentes, el trabajador por el aporte personal y el empleador por su aporte patronal.   A su vez, el empleador es agente de retención del aporte personal. ¿Cuándo existe supuesto de retención del aporte? Si vamos al artículo 23 del Código Tributario, podemos ver que se da cuando existe la efectiva transferencia de riqueza por parte del empleador al trabajador.

Lo que pretende el proyecto es sostener que, aun cuando no existe esa transferencia de riquezas de parte del empleador al trabajador, el empleador tenga que asumir, con fondos propios, el pago de los aportes que corresponden al trabajador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Que debió hacer.

SEÑOR BARREIRO VILLABONA (Pablo).- Que debió hacer, pero que se va a producir la exigibilidad cuando efectivamente exista esa transferencia. Hasta tanto no exista esa transferencia de riqueza, es decir, el pago del crédito del empleador hacia el trabajador, no es exigible al agente de retención esa retención. ¿Por qué? Porque falta el elemento central, que es la efectiva transferencia de riqueza de parte del empleador al trabajador.

(Diálogos)

——¿Qué se ha discutido? Se ha discutido que el agente de retención es un obligado a retener o bien es un sujeto autorizado a retener. Hay un elemento central y esencial, y es que el agente de retención nunca paga con fondos propios, siempre paga con fondoS ajenos. En este caso, ¿de quiénes son los fondos? Del trabajador; ese fondo deriva de su crédito laboral. Por lo tanto, hasta que no se produce efectivamente el pago de la partida salarial, no nace concomitantemente la obligación de retener y volcar.

Para bajarlo a tierra, el caso más típico es, obviamente, el pago del salario. Si no pago el salario, no puedo retener y, por lo tanto, volcar al Banco de Previsión Social.

No han sido pocos los casos en los cuales el BPS -a mi juicio, abocándose a una competencia que no tiene- ha recategorizado trabajadores. Es decir, en el caso de determinados empleados que están en la planilla de trabajo de la empresa bajo una categoría, los inspectores del BPS han ido y han entendido que esa categoría no es adecuada, conforme a la actividad que realiza el trabajador. Entonces, han dicho: "Aquel trabajador al que se le debió pagar cien, se le pagaba ochenta por la diferencia de categoría". Por lo tanto, le va a gravar los veinte de diferencia. Reitero, esta es una competencia que no tiene el Banco de Previsión Social; compete al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, más precisamente, a la Inspección General del Trabajo, por ley.

Este proyecto lleva a que esos veinte de diferencia, que tienen una reliquidación inadecuada por falta de competencia que tiene el Banco de Previsión Social, no los pagó; por eso se lo reliquidan. Vamos a poner el caso de que el trabajador ni siquiera lo reclamó judicialmente y, por lo tanto, no hay una sentencia que le obligue a la empresa a pagar esos aportes; que, además, va a determinar el nacimiento de multas y recargos. ¿Desde cuándo? Desde el momento en que se devengó el derecho, por lo cual, eso hace que se incremente, por consecuencia de multas y recargos, el pago de los tributos. Es decir, en lugar de facilitar el cumplimiento voluntario hace que se incremente el pago del aporte por las multas y los recargos, a través de una ficción que realiza la norma que, reitero, no es improbable; por el contrario, creemos que es bastante común que suceda. Es decir que se recalifique la situación laboral de un trabajador en función de la opinión del inspector de turno.

Existen casos extremos en los cuales hay acuerdo por parte de la empresa para pagar el aguinaldo una sola vez al año. En ese caso, y a partir de este proyecto, podría entenderse que el Banco tendría la posibilidad de decir: "No, usted debió pagar en junio; como pagó todo en diciembre le voy a calcular multas y recargos a partir de junio, por más que usted efectivamente no haya realizado el pago del crédito laboral y, por lo tanto, no haya nacido la obligación de exigir la retención y el posterior volcamiento al cumplimiento de la obligación por parte del agente de retención".

No solo el proyecto no aclara, sino que genera incertezas. Reitero, contradice normas de la propia Ley Nº 16.713 y de la Ley Nº 11.035, porque transforma la figura del agente de retención en otra especie de responsabilidad tributaria.

SEÑORA PRESIDENTA.- Lo hace el Tribunal de lo Contencioso Administrativo también.

(Diálogos)

SEÑOR BARREIRO VILLABONA (Pablo).- El TCA, reitero, lo hace desde hace veinte años y acá no hay discrepancia; desde 1997 a esta parte -lo ha dicho expresamente- aplica el criterio de lo percibido y no de lo devengado.

El ejemplo que poníamos es el de Turil. Justamente, se trataba de una empresa que, por una cuestión coyuntural, un problema económico, había decidido un acuerdo en el ámbito bipartito, con sus trabajadores. Decidió pagar el aguinaldo una vez al año y no partirlo, como establece la ley. En ese caso, donde hay una situación concreta y puntual de la empresa que no puede pagar el salario, el BPS sí le va a exigir que antes pague el aporte.

(Diálogos)

——Entonces, no pudo pagar el sueldo, pero sí debe pagar el aporte; si no lo hace, además tendrá multas y recargos que hace que sea bastante inconveniente desde el punto de vista del aumento de la presión tributaria.

Estos no son casos de laboratorio; no son casos que sucedan alguna vez. Además, la incerteza que genera es que, en función del inspector que te toque, califique la situación laboral de una empresa y, a partir de ahí, genere una reliquidación de tributos más multas y recargos por una ficción que carece de cualquier respaldo, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia del Tribunal. Además, entendemos que también contraría el artículo 67 de la Constitución. ¿Por qué? Porque ese artículo establece que las contribuciones especiales de seguridad social se van a financiar con aportes obreros y patronales.

En este caso, lo que estamos haciendo es que el aporte a la seguridad social solamente sea patronal. ¿Por qué? Porque de lo contrario el empleador tiene que hacer juicios a sus trabajadores para recuperar lo que, en definitiva, terminó pagando por los aportes del propio trabajador.

SEÑOR VERDINO (Javier).- Esto tiene un tema que es fundamental que es obstaculizar el acuerdo al que puede llegar la empresa y sus trabajadores en momentos de dificultad.

Hay una cantidad de empresas que tienen problemas serios para continuar con su viabilidad. A veces, antes de mandar gente al seguro de paro o de despedirla, se quiere llegar a un acuerdo entre la empresa y los trabajadores a efectos de poder seguir manteniendo la fuente de trabajo.

A veces, esos acuerdos pasan, por ejemplo, porque un aguinaldo se pague en otro momento o determinadas partidas acordadas se difieran en el pago. Esto va a significar que yo puedo acordar con el sindicato de la empresa pagarle en otro momento; eso sí, tengo que sacar de donde no tengo para pagarle al Estado.

(Diálogos)

——O sea que lo que le estamos diciendo es: si llega a haber un acuerdo entre la empresa y los trabajadores todo muy bien, pero ¡el Estado primero! ¡El Estado retiene de algo que no se pagó!

(Diálogos)

——Creemos que, en este momento, una norma que lo que haga sea endurecer aún más las posibilidades de acuerdo para que haya empresas en dificultades que puedan salir adelante con el consenso de todos y, por ley, endurecer esas posibilidades, salvo que el Estado cobre primero, no tiene razón de ser. Es una norma que no ve la realidad que tienen hoy una cantidad de empresas en nuestro país.

SEÑOR PEZZUTTI (Miguel).- Omití mencionar un punto que es bien importante.

El artículo 1º dice: “Declárase con carácter interpretativo”. El mensaje del Poder Ejecutivo sostiene que las normas hoy en día ya defienden la nominalización; aun cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene doce o quince años de jurisprudencia muy clara interpretando estas normas legales, el Poder Ejecutivo propone que la ley declare con carácter interpretativo. A mi juicio, esta declaración es claramente inconstitucional en virtud de que no pueden aprobarse modificaciones a las normas tributarias ni incorporar gravámenes con efecto retroactivo. Esto determina la afectación del principio de seguridad jurídica y de intangibilidad patrimonial en base a las normas constitucionales que nombramos.

A modo de resumen, la situación de las contribuciones especiales de seguridad social es distinta de otros tributos en nuestro ordenamiento jurídico. Tiene un marco de referencia en la Constitución. Ella establece quiénes son los sujetos contribuyentes y que tanto las empresas como los trabajadores son obligados por deuda propia. Por ende, las soluciones legales que pretendan incorporar medidas que no partan de este supuesto, van a estar en conflicto con esta disposición y es probable que enfrentemos reclamos por inconstitucionalidad.

En este caso concreto, la nominalización y la modificación a las normas sobre el aspecto temporal del hecho generador determinan la incorporación de ficciones y la modificación de presupuestos de la doctrina del derecho administrativo y del derecho tributario. Insisto con esta idea: no hay una mención en el proyecto ni en el mensaje que refiera a la doctrina del derecho tributario. Sería interesante que se pudieran escuchar opiniones de expertos en esta materia para evitar que, una vez sancionada esta ley, tengamos que estar discutiendo esto en tribunales.

Por lo tanto, nuestra recomendación es ser muy prudentes.

SEÑORA PRESIDENTA.- Fueron muy claros. Digo con total sinceridad que se trata de un tema sumamente complejo, en el que se hila muy fino.

Creo que deberíamos pedir el asesoramiento complementario de lo que traen ustedes. Acá lo que estamos poniendo es el sujeto ajeno; los estamos haciendo responsables de algo que no les pertenece, además del cobro anticipado de una retención que no hubo.

SEÑOR DASTUGUE (Álvaro).- ¡Vaya si ha sido importante el alertarnos e informarnos sobre el proyecto de ley que tenía presente! Pero, para ser sincero, no había entendido la gravedad del asunto. Debido a la

situación que vive el país y a todos los temas que tiene uno en la cabeza, no estaba al tanto de la gravedad del asunto.

Han sido muy claros. Desconozco el apuro del Ejecutivo de aprobar la iniciativa; por lo menos aquí no hemos recibido ninguna información de apuro con relación a este proyecto de ley.

Sin duda, vamos a estar atentos e informándolos si tenemos alguna novedad en la Comisión.

Gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero dejar en claro que tuve una llamada del coordinador del Frente Amplio para saber si habíamos empezado a tratar este asunto, porque había faltado el diputado del oficialismo en dos oportunidades. Les informé. No puedo decir que se me dijo que lo querían sacar previo al 31 de octubre, pero noté preocupación en cuanto a que lo tratáramos. Mi respuesta fue que estábamos analizando otros temas y que era imposible avanzar con este. Haremos lo posible.

SEÑOR DASTUGUE (Álvaro).- De hecho, esta es la última sesión del mes. Por lo tanto, para tratar este tema tendríamos que hacer una sesión extraordinaria, o enviar el proyecto directamente a la Cámara, pero no tenemos información sobre cómo proceder.

De todos modos, el coordinador del Partido Nacional y los coordinadores del Partido Colorado nos informarán del asunto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sin duda, nos comprometemos a hacerles saber a nuestros coordinadores la complejidad del tema.

Por otra parte, quiero aclarar que me voy de viaje, por lo que no puedo convocar a una sesión extraordinaria.

Sin embargo, nos comprometemos a informarles sobre lo que manifiesten las otras delegaciones que concurran a la Comisión para referirse a este proyecto de ley.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- No queremos que se piense que defendemos a los empresarios que no actúan de buena fe. En realidad, estamos convencidos de que ya las normas vigentes se preocupan de sancionar -como muy bien explicó el doctor Pezzutti- a los que nos cumplen.

Además, consideramos que el criterio de lo devengado y percibido no admite discusión. Si no se pagó, no se puede obligar a hacer una retención por algo que no se pudo pagar; es absurdo.

Asimismo, lo que logramos con esto es que aumenten los incobrables en el Banco de Previsión Social. Y tanto es así que un cambio de criterio entre la auditoría y la contaduría determinó que en el último balance hubiese una pérdida equivalente a US$ 38.000.000, solo por los incobrables.

Sin duda, no queremos cuentas incobrables; queremos deudas bien determinadas que se puedan pagar y que los trabajadores, previo pago, puedan acceder a sus derechos, aunque sabemos que a los derechos van a acceder. O sea que nos estamos obligando, pero queda un descalce, porque después no se paga y terminamos sin ingresos y teniendo que asumir las obligaciones; esto es absurdo.

Muchas gracias por habernos recibido.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión agradece la visita de la delegación del Banco de Previsión Social.

Se levanta la reunión.